



우리나라 환경행정의 변천과



앞으로의 방향

I. 서론



안기희 / 민자당 환경보전특위위원

4차에 걸친 경제개발 정책으로 괄목할만한 경제성장과 함께 우리의 환경문제로 양적확대, 지역적 일 반화, 내용의 복잡화, 피해의 심화 라는 선진제국에서와 같은 세계적 추세를 보이기 시작하게 되었다. 이 에 대처하기 위하여 정부는 1977년 환경보전법과 해양오염방지법을 제 정하였고 특히 1980년에는 환경행 정전담부서로서 환경청을 신설 하였으며 같은해 10월에는 제5공화 국헌법에 '환경권'을 명문화하기에 이르렀다. 그간 우리나라 환경입법

의 근간이 되어온 환경보전법은 3 차례의 재정을 거치면서 그 내용은 더욱 확충·보안되었다.

그리고 1986년에 폐기물관리법 의 제정과 함께 환경청내에 폐기물 관리국을 설치하고 지방에 6개의 환경지청을 신설하였다. 90년 1월 에 이르러서는 환경청은 장관급 부 서인 환경처로 승격되고, 환경처는 '환경보전원년'을 선포한다.

제도형성측면에서 환경보전법은 대기·수질·소음·진동등 이질적 인 분야를 혼합 규정하고 있어 날 로 다양화·복잡화 해가는 환경문 제에 능동적으로 대처하기 위하여

이를 각 개별 단행법으로 분리하여 1990년 7월에 이들 개별법안을 제정하였다. 이렇듯 정부의 점진적인 환경행정 내지 정책의 확충에 힘입어 미비, 불완전 하였지만 적잖은 개선의 기운을 보이기 시작한 것이다.

그러나 사회 경제구조의 후기산업화 현상의 초래로 산업구조가 더욱 고도화 되고 국제화되어 선진 제국에서는 환경문제가 현저함과 함께 환경보전의 목표달성을 위하여 정책 내지 환경행정의 종합화, 적극화, 과학화, 계획화, 효율화, 민주화, 국제화를 도모해 온 것이 일반적인 추세이다.

특히, 1992년 시점으로 다가온 Green Round라는 국제환경협약에 대처하고 지속가능한 개발(ESSD)의 실천과 함께 환경문제를 전지구적인 차원에서 사고 해야만하는 시점에 이르렀다. 뿐만 아니라 지방자치제 실시에 따른 환경행정의 모습은 무엇인지 그리고 그를 위해 어떠한 준비를 해야 할 것인지 고심하지 않으면 안되는 시점에 와 있다.

따라서 여기서는 지금까지의 우리 환경행정의 현주소를 검토하고 앞으로 이러한 새로운 추이와 급증하는 환경수요에 부응할 수 있는 환경행정의 중요한 문제점과 나아가야 할 바람직한 방향을 모색하는데 있다. 이를 위해 먼저 우리나라 환경행정 조직 자체의 구조문제 및 환경행정 기능의 배분, 종합화를 다루고 둘째, 지금까지 환경정책결정의 구조와 과정이 어떻게 형성(결정)되어 왔는지를 구명하고 새로운 방향성을 재조명하고 마지막을 지방자치화에 따른 환경행정의 문제점 및 그 방향성을 검토해 보기로

한다.

II. 우리나라의 환경행정 체계

1. 환경행정 조직의 구조와 기능

환경행정 조직의 체계는 기능의 수직적 배분을 의미하는 중앙집권과 지방분권, 수평적 배분을 의미하는 기능통합과 기능분리라는 두 축을 기준으로 네 가지 영역으로 구성된다.

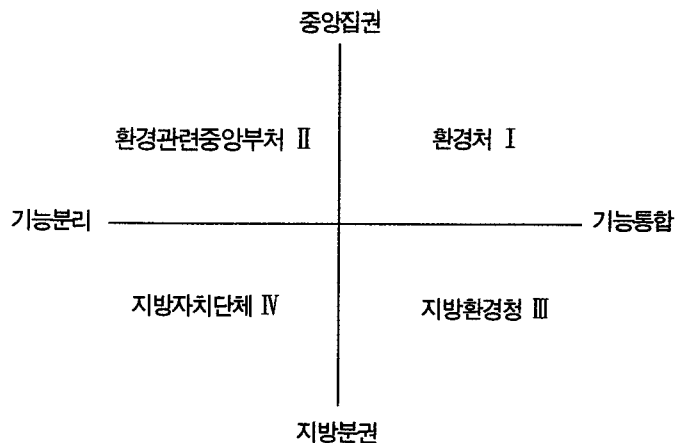
우리나라의 환경행정은 I, II, III, IV에 업무가 분담되고 복잡한 양상을 보이고 있다. 좀더 구체적으로 보면, 우리나라의 환경행정 체계는 (그림2)와 같이 환경업무를 중앙에서 총괄하여 전담하는 환경처는 자연환경 및 생활환경의 보전과 오염방지에 관한 사무를 관장하는 것이 주 임무이며 현재 국무총리 소속하에 두고 있다.(정부조직법, 제26조) 조직체계는 현재 2실4국5관24과 9 담당관으로 구성되어 있고, 주요 기

정부의 각 중앙행정기관에 분산된 환경관련업무를 환경처에 일임, 종합화하여 조정 그 기능과 권한을 강화해야 한다.

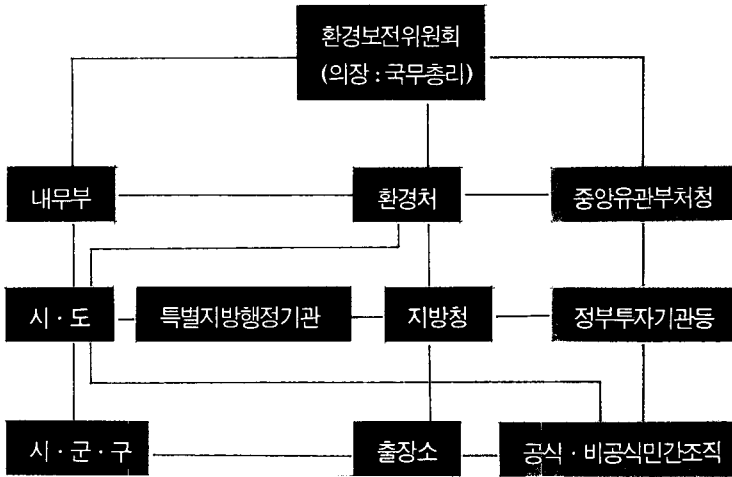
구를 보면 기획관리실, 환경정책실, 자원보전국, 대기보전국, 폐기물자원국, 공보관, 감사관, 비상계획관, 총무과 등이 있다.

환경처의 소속기관으로서는 중앙환경분쟁조정위원회, 국립환경연구원 환경공무원교육원, 지방환경청이 있다. 지방환경청은 1980년 7월 전국 6개 지역에 설치된 지방환경측정관리사무소와 1984년 3월에 설치된 환경오염중양지도점검반을

(그림 1) 환경행정 조직의 체계



(그림2) 한국의 환경행정 체계



통합하여 1986년 10월 서울·부산·광주·대구·대전·원주 등 6개 지역에 환경지청을 설치하여 환경영향권역별 환경관리를 위한 지역 특성에 맞는 대책을 수립·시행하게 되었으며, 1990년 1월 환경처 승격에 따라 환경지청도 지방환경청으로 명칭을 변경하여 운영해 오고 있다. 지방 환경청은 계획과, 지도과, 측정분석과 등으로 구성되어 있다. 또한 지방환경청이 소재하고 있지 않은 지역중 공장밀집지역 또는 환경오염 심화가 우려되는 9개 지역(서울북부·춘천·울산·부산·전주·제주·포항·구미·청주)에 환경출장소를 설치 운영하고 있다.

또한 환경업무를 부분적으로 관장하는 환경보전 관계기관으로 유관중앙행정기관(14개 부·처·청이 있고 법령상 필히 협의를 필요하는 기관만도 9개 부·처·청이 이른다.), 지방환경행정기관(서울특별시와 각 직할시에 환경녹지국 각 도에 보사환경국, 시·군·구등에 환경보호과), 환경관련 위원회

(환경보전위원회, 환경보전전문위원회, 호수수질보전대책위원회 해양환경보전전문위원회, 자연보호위원회, 환경대책협의회) 그 밖에 환경처 산하단체로서 폐기된 자원의 재활용과 자연환경의 보전에 기여하기 위하여 1980년 9월에 설립된 한국자원재생공사, 환경오염방지사업을 효율적으로 수행하기 위하여 1987년 3월에 설립된 환경관리공단, 국내외 환경과학기술과 정책개발에 관한 자료, 수집, 분석, 보급등을 목적으로 1993년 1월에 설립한 한국환경기술개발원이 있다.

2. 환경행정 기구의 문제점 및 개선방향

환경문제는 최초에는 위생문제로 인식되어 그 관할부서도 대개 처음에는 보건위생부처로 한 것이 세계적으로도 보편적인 추세였다. 그러나 오늘날의 환경문제는 그 성격상 현저하고 심각한 인간생존의 문제로 부각되어 세계각국에서도

환경행정은 보건내지 위생부처의 소관을 떠나 독립부서로서 발전되어 오는 것이 보편적인 경향이다. 우리나라의 환경행정도 다소 늦은 감은 있지만 1980년 보건사회부장관 소속하의 외청으로 환경청을 설치한 이래 복잡다기화된 환경문제는 여러 관계부처의 업무와 관련을 가지는 관계로 이들을 범국가적 차원에서 종합, 조정할 필요성이 불가피함에 따라 1990년 1월 환경청을 환경처로 격상, 처의 장을 국무위원으로 보하고 국무총리소속하에 두었다.

그러나 그동안 환경문제의 중요성 및 환경행정 조직의 팽창에도 불구하고 기존의 행정부서들은 1960년대의 경제개발 지향형 행정조직 체계를 거의 그대로 유지해 오고 있다. 이에 따라 우리나라의 환경행정 기구도 경제개발 정책의 부산물로 대두된 '환경오염'의 관리, 즉 오염규제 행정에만 중점을 둔 것이어서 종합적인 '환경보전' 및 '자원관리'의 행정체제를 갖추지 못하고 있다. 그러나 물관리문제만은 건설부의 상·하수도국 업무와 보사부의 음용수관리 업무가 환경처로 일원화하게 되었다.

현행 중앙환경행정기구로서 환경처는 환경행정의 전담부서임에는 이론의 여지가 없다. 그동안 환경처는 종전의 집행적 측면(환경오염에만 집중, 제한됨)만 강조하던 환경청에 비해 환경행정의 종합, 조정적 측면을 수행한다는 점에서 긍정적 평가를 내릴 수 있으나, 종전의 '鷹'의 업무를 승계하였을 뿐 환경업무 전반에 걸친 집행적 사무의 처리에는 성격상 한계를 안고 있다. 또한 환경처 외에 각 중앙행정 기

관에 환경관련업무가 분산, 다원화 되어 있는데 (환경관련 업무는 총 14개의 부·처·청에서 수행하고 있고 법령상 필히 협의의 필요로 하는 기관만도 9개 부·처·청에 이르고 있다.) 환경처의 법적 지위 상 한계로 인해 이를 종합화하여 조정할 수 있는 기능과 권한을 적극적으로 행사하지 못하고 있다. 한편, 중앙부처들은 부처 이기주의로 인해 할거주의에 젖어 있고, ‘보전’ 부처보다 ‘개발’ 부처의 위상과 힘이 우월하여 환경보전 정책이 적극적이고 일관성있게 형성, 추진되기가 어려운 구조적 제도를 지니고 있다.

그렇기 때문에 앞으로 환경보전 지향적 조화주의의 이념을 실현하기 위해서는 이른바 “지속가능한 개발을 위한 행정체제”로의 전환이 요구된다.

그런데 현실적으로 행정기구의 대표적인 개편은 복잡한 이해관계가 얽힌 부처간 업무통폐합 문제와 관련이 있고, 우리나라의 행정풍토 상 그 실현가능성이 어려움이 뒤따르지만 부처간 기능분담은 기존 행정조직 체제를 크게 흔들어놓지 않는 범위내에서 기능 재조정을 통해 환경문제에 대한 법정부처 종합·조정기능이 필요하다.

이를 활성화하기 위한 조직개편과 관련하여 ‘환경부’나 ‘환경원’으로 조직의 위상을 격상시켜 환경의 문제를 경제와, 통일, 안보의 차원에서 다루어 질 수 있는 중앙환경 행정기구가 절실히 필요하다고 본다.

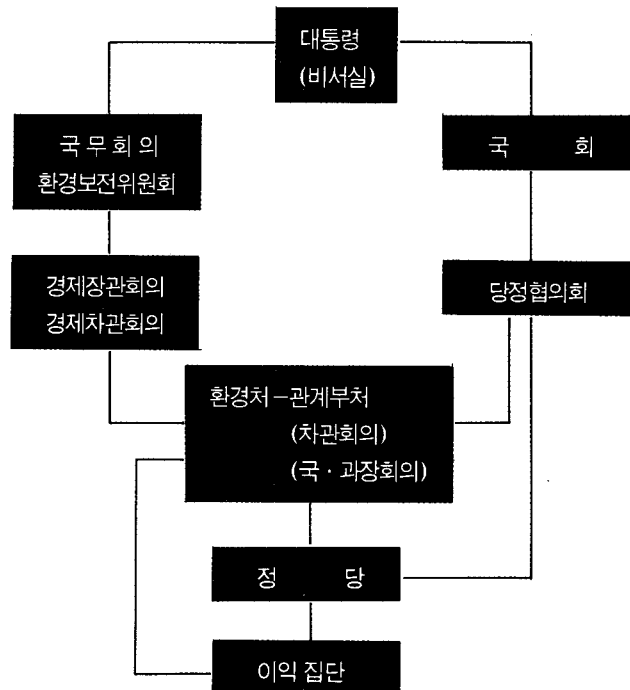
Ⅲ. 환경정책의 결정구조 분석

모든 정책결정과 마찬가지로 환경정책의 결정구조도 비슷한 과정을 거치고 있지만 특히 환경정책은 보전적 성격을 갖고 있기 때문에 성장정책을 국가정책기조로 삼고 있는 국가에서는 국가-사회의 정치화 과정이 타정책에 비해 역동성이 크다고 볼 수 있다.

이같은 정치적 갈등이 큰 만큼 환경관련업무자체도 중앙행정기관에 분산, 다원화되어 있어 정책결정 구조와 집행과정에서 관련부처간에 적지않은 갈등과 충돌이 자주 발생한다.

여기서는 우선 환경정책의 실제적 결정과정을 고찰한 후 우리나라 환경정책의 결정구조를 시기로 구분하여 결정변수간의 상호관계를 간단히 구명하고 그 전망을 살펴보기로 한다.

(그림3) 한국의 환경정책 결정과정



환경처가 환경전담부서로 발돋움하고 합성화되기 위해서는 부처간 조직개편과 관련 “환경부” 또는 “환경원”으로 격상시킬 필요가 있다.

환경정책의 실제적 결정과정은 크게 관계부처와의 협의를 거칠 필요가 없는 경우와 관계부처와의 협의를 거칠 필요가 있는 경우로 나누어 살펴볼 수 있다.

관계부처와의 협의를 거쳐야 할 경우를 살펴보면, 우선 환경처 내부

에서 계층제적인 절차에 따라 환경처의 대안을 확정하고, 이 안을 가지고 관계부처 실무자들 간에 공식, 비공식적 의견조정을 거친 뒤, 경제장·차관회의를 통해 관계부처와의 협의를 끝낸 안은 필요한 경우 환경보전위원회를 거쳐 국무회의를 통과한 후 대통령의 재가를 얻음으로써 확정된다. 물론, 이 과정에서 이해를 달리하는 여러 관련자들이 관여하게 되는데, 여당은 당정회의를 통하여, 야당은 국회활동을 통해서, 경제단체나 환경단체 같은 이익집단은 관계기관 또는 정당에 대한 로비활동, 의견제시, 공식적 요구 및 건의등을 통해서 환경정책의 결정에 영향을 미쳐 자신들의 입장을 반영시키려고 한다. 이러한 환경정책의 실제적 결정과정을 그림으로 나타내면 (그림3)과 같다.

(그림3)과 같은 결정구조를 통해서 정책결정과정을 3시기로 구분하여 간단히 살펴보면 (단 제1시기에는 그림3과 같은 결정 구조가 체계화 되지 못함을 전제로함)

제1시기 (1963-1977)의 정권의 성격을 보면 당시 제3·4 공화국은 경직된 중앙집권적 군사독재 관료체제로 정권의 '정통성확보'와 '장기집권' 체제를 구축하기 위해 국가이념 (정책기조)을 '경제성장 우선주의'와 '사회안정화'에 두고 있었다. 당시 이같은 이데올로기는 최고통치자인 대통령을 정점으로 주요 정책결정자들을 지배하는 최우선의 가치철학으로 되어 있었기 때문에 상대적으로 상충(trade-off)적 이념을 가진 '환경보전정책'은 '성장정책'에 배치되었으므로 국가는 사회 저공익집단 (시민단체·환경

운동단체·전문가집단)이 환경문제를 사회이슈화 하지 못하도록 억압기구(정보기관)를 동원하여 사전에 정보를 독점·봉쇄·조작 발표하여 공중의 제화 되지 못하도록 차단하였다. 반면 환경문제에 있어서 공익집단과 상반된 입장을 가진 사익집단(기업)에 대해서는 규제 의 소극성을 견지하면서 편향된 환경정책을 수립·집행하였다. 이는 결국 국가가 사회 제집단의 구조적 변익을 주관적으로 파악하면서 국가주도적으로 외적변수와 연계적 과정 없이 폐쇄적으로 정책을 수행해 왔다고 볼 수 있다.

다음으로 제2시기는 1978년부터 1986년의 기간으로 당시 정권의 성격과 지배이데올로기 및 정치·사회·경제적 성격을 살펴보면, 70년대 후반은 유신말기로서 절대권력이 근립하였던 시기로 국가제도 기능적 측면에서 여전히 강력한 중앙집권적 권위주의 체제로 환경정책의 결정이 최고통치자 일인에 의해 결정되거나 지시·명령적인 위로부터의 혁명체제를 갖추고 있었다. 지배이데올로기 역시 성장정책을 그대로 유지하고 있었고 피규제기관 기업도 정부의 비호아래 중화학공업 정책으로 독점자본형성에 열을 올리고 있었다. 특히 70년대 중반이후 경제정책 측면에서 중화학공업정책은 이른바 공해다발기업이 수출전략 산업으로 국내에 많이 도입되어 구조적으로 환경오염을 만들어 냈고 정부 또한 환경정책에 대한 피상적이고 형식적인 정책대응을 취하면서 정보의 폐쇄와 국민의식 제고를 차단해왔다.

한편 1979년 10월 박대통령의 사망과 12.12사태등으로 당시 어려운

경제사정과 더불어 정권의 정통성을 결여한 채 출범한 제5공화국 신군사정권은 정치·경제 필요성에 의하여 '성장'과 '복지추구'라는 새로운 지배이데올로기를 앞세워 정부의 시장개입을 축소하고 경제적 유효정책으로 안정성장을 강조하는 '민간주도경제체제'로 전환하면서 소위 '신 정경유착'을 도출해내어 정치자금을 기업으로부터 추출해냈고, 개발부처는 간접적으로 기업 독점자본을 형성시켜 주면서 제도적으로 약한 환경규제정책을 만들어 냈다. 이는 국가와 기업이 융합되어 정책을 도출해내고 있음을 알 수 있다.

80년대 중반을 지나면서는 국민들의 민주화에 대한 강한 저항운동으로 국가는 유효적인 통치양식으로 전환하면서 86아시안게임과 88올림픽게임이라는 국제적인 이벤트로 말미암아 정부는 주도적으로 사회 제세력을 포용하면서 환경정책을 수립했다. 그러나 여전히 제5공화국 군사정권은 기업에 기반을 두고 융합적인 공조체제를 유지하면서 환경정책의 결정과정에 있어서도 업계의 요구사항을 상당히 수용하는 입장을 고수했다. 당시 공익집단은 여전히 원인처방적인 환경정책 대안을 제시하지 못했고, 정책에 미치는 그 영향력도 미약하였다.

마지막으로 제3시기 (1987-1991)의 정권의 성격은 6.29선언이후 분권화된 정치체제로 전환하면서 참여의 폭이 상당히 넓어졌고, 사회민주화에 따른 민중운동이 확산되어 시민사회의 개인과 집단들의 다원적 이해간의 갈등·협상·조정 결과로 국가정책결정과정에서 영향력을 행사하는 다원화된 사회가 형

성되기 시작하였다.

이에 따라 당시 사회 공익집단(시민단체·환경운동단체 및 전문가)들은 전국적 조직망을 형성하여 단합된 의지를 갖고 정책대안을 제시했다. 또한 피규제 기관인 기업(경제단체)들은 ‘지속성장’과 ‘안정’이라는 조화의 이념을 제시하면서 막강한 조직과 재력, 응집된 로비 및 압력으로 정책대면에서 자기들의 이익을 대변하는데 국가를 심분활용했다.

국가도 여전히 환경정책결정과정에 있어서 공중의 이익을 대변하기 보다는 사익(기업집단)을 옹호하는 정책으로 지향하고 있음을 낙동강 폐놀폐수오염사건과 대구 염색공단 폐수배출사건을 통해서 알 수 있었다.

이상의 3시기에 따라 환경정책결정과정에서 나타난 주요특징은 한마디로 제1시기에서 3시기로 오면서 점차적으로 사회제세력이 국가에 대해 상대적 자율성을 견지하고 정책결정에 영향력을 행사하고 있음을 알 수 있다. 문제는 누구의 이익을 대변하는 정책인지가 가장 중요하다고 본다.

3시기에 따라 정책결정과정에서 나타난 몇가지 문제점을 현 환경정책과 연관시켜 몇가지를 살펴보고 대안적 전망을 고찰해 보기로 한다.

첫째, 정부관료제가 소지하고 있는 구조적 특성의 하나로서 기능분담과 관할권의 중복등으로 국가중요정책결정과정에서 종종 발생한다. 정부의 환경정책도 별로 실질적인 효과를 거두고 있지 못하고 있는 요인이 정책결정과정에서 환경문제와 관련된 저부처간에 갈등과 충돌이 그만큼 자주 발생하고 있기

때문이다. 이는 워낙 환경문제가 다양한 요소들로 복합적으로 작용하여 발생하기 때문에 기관간 권한이나 책임의 경계가 모호한 경우가 많기 때문인 원인도 있지만, 근본적으로는 정부가 문제해결을 위한 환경정책에 위상을 격하시키고 이를 원활히 해결하여 협조를 이끌어 내지 못하는데서 찾을 수 있다.

앞으로 이를 해결하기 위한 정치과정으로서 환경정책에 대한 관련자들의 입장과 가치 및 요구를 수렴하여 정책과정에 반영하기 위해서는 기관 내·외적으로 끊임없는 공청회와 문제제기를 통해 부처이기주의를 불식하고 정부가 거국적으로 필요를 위한 환경정책대안을 세워야 할 것이다. 따라서 민주적이고 효율적인 환경정책의 수립과 집행을 위해서는 각 이해 관계자들의 입장을 대변하는 관련부처의 충분한 협조를 통해서 문제해결의 방식을 구하는 것이 중요하다.

둘째, 아직도 말로만 환경보전지향적 조화주의의 이념을 실현하기 위해서는 이른바 “지속가능한 개발을 위한 행정체제”로의 전환을 요구하고 있지만, 실제로는 최고 통치자를 비롯해 정부고문위관료들은 여전히 ‘보전’보다는 ‘성장’ 정책의 지배이데올로기에 편중된 가치를 두고 있어 외형적으로는 보전적 조화주의를 주장하고 있지만 내부적으로는 ‘보전’ 정책을 지향하는 제세력을 주관적으로 파악하면서 환경정책을 수행·집행하는 경향이 지배적이어서 원인처방적인 환경정책대안을 제시하지 못하고 있다.

진정한 ‘지속가능한 개발 행정체제’의 전환을 위해서는 최고통치자의 환경문제 해결을 위한 정책의지

환경은 인간존엄을 위한 생명환경으로 그 목표를 두고 정책수행을 해야 한다.

가 확고해야 하며 ‘성장’이라는 지배이데올로기는 ‘보전’이라는 가치철학을 배제하고는 어떠한 환경정책도 도출될 수 없으며 둘의 관계는 상충(trade-off)적이라기 보다는 조화적이라는 입장을 견지하고 환경행정의 종합화, 적극화, 일원화, 과학화, 계획화, 효율화, 민주화, 국제화를 지향해야 할 것이다.

그러기 위해서는 사회 저시민단체와 언론, 환경교육이 제도적으로 체계화할 필요성이 있고, 환경보전을 위해 기업도 항상 피규제집단으로 남을 것이 아니라 자체내에서 국민적 복지증진이라는 측면에서 스스로 규제하고 기업의 사회적 책임을 지는 자체 정화가 계속되어야 할 것이다.

뿐만 아니라 대학에서도 기술공학적인 환경문제해결의 접근도 중요하지만 다원화된 사회환경에 변화 대응할 수 있는 환경행정(정책)학과를 만들어서 21기의 통일한국과 주변국들의 개발정책에 대처할 수 있는 환경정책개발을 준비해야 된다고 본다.

셋째, 환경 정책의 의제화 단계에서부터 결정·집행과정까지 정치과정에 관여하는 제집단, 우선 국가적 수준에서 행정부·의회·정당은 자본주의 체제유지에 급급한 편협된 환경정책을 지양하고 국민

적 합의에 바탕을 둔 정치·경제적 합리성을 고려해서 국민복지를 지향하는 환경정책을 도출해내야 할 것이다.

뿐만 아니라 사회적 수준에서 공익집단 및 사익집단은 상호 시민사회의 개인과 집단들의 다원적 이해간의 갈등을 조정·협상하여 정책을 도출해내야 할 것이다.

여기서 보다 중요한 것은 환경은 인간존엄을 위한 생명환경으로 그 목표를 두고 정책을 수행해야 한다는 것이다. 이를 위해 기업은 사회적 책임성을 갖고 명시적인 가치에 토대를 둔 환경정책을 스스로 개발해야 되고, 공익단체(시민단체·환경운동단체·환경전문가·언론)들은 전국적인 조직망을 형성하여 단합된 의지를 갖고 정책과정에서 국가와 공조체제를 유지하면서 인간존엄에 기반을 둔 환경정책을 개발해야만 한다.

IV. 지방자치와 환경행정 전망

흔히들 1970년대를 분권·참여·환경연대라고 부른다면 우리에게 1990년대가 이에 해당된다. 지방화시대를 앞두고 있는 우리의 환경행정은 참여민주주의의 실현이라는 뜻에서도 중요한 의미를 지닌다. 쓰레기 매립장, 핵폐기물 처리장 설치 등을 앞두고 지역이기주의라는 넘비현상이 두드러지고 있긴 하지만 지역주민의 참여민주주의에 의한 환경행정의 시련이라는 면에서는 발전적인 동인을 부여하고 있다. 최근 상의하달식의 중앙집권의존행정에서 하의상달식의 광역환경행정 주민편의우선 행정으로 바뀌고 있다. 「양의행정」에서 「질의행

정」으로 서서히 자리하면서 합목적형성을 위한 환경창조 행정의 필요성이 제고되고 있다.

이러한 발상은 리우 환경회담의 'Agenda 21'에서 결의한바 처럼 1996년까지는 지역주민의 참여에 의한 지속가능한 개발(ESSD)의 실천을 위한 '지방의제 21'을 마련해야 될 과제를 안고 있다.

우리는 당장 내년부터 지자체 실시가 본격화 될 경우 환경행정에 미칠 긍정적인 면과 부정적인 면을 고려해 볼 수 있다.

긍정적인 효과로는 첫째, 환경행정에 대한 정부간의 기능분담을 통해 효율성을 증진시킬 수 있다는 점이다.

둘째, 환경관리 권한의 지방위임을 환경행정의 지역적 실험을 가능케해서 환경 적실성과 다양한 정책개발 역할을 한다.

셋째, 환경행정에 국민참여로 유도하여 개발과 보건의행정목표 갈등을 해결해 나갈 수 있다.

환경오염에 대한 국민들의 압력에 중앙정부보다는 지방정부가 훨씬 더 민첩하게 대응할 수 있기 때문이다. 반면 지방자치제의 활성화는 지역간의 개발경쟁을 초래 환경보전 보다는 개발우선주의로 흐르기 쉽게 된다.

지방자치단체장이나 지방의회선거 공약에서 무분별한 개발과 실적주의로 인한 양극 성장이 우려되고 덜한 지역이기주의의 갈등이 당분간 더욱 심화될 것으로 예상된다. 그러므로 지자체 실시에 따른 환경행정활성화 방안으로서 정부와 지방간에 다음과 같은 몇가지 사항이 고려되어야 한다. 첫째, 환경행정기능의 정부간 재배분문제를 들

수 있다. 환경행정은 그 내용이 광범위하고 복잡하여서 지방자치를 한다해서 이를 당장 분권화 하기란 어려운 문제점이 따른다. 환경행정이 지방자치간 광역에 걸치는 문제는 오히려 중앙집권에 의존해야 할 문제로 부가되는 점이 많다. 그리고 앞의 <그림1>에서와 같이 환경행정은 전국적 통일성을 요하는 광역행정이고, 계획행정인 까닭에 중앙정부가 관장해야 하고 지방자치단체가 감당할 수 없다고 보아 중앙집권체제하에서 얻은 기득권을 분권화하려 하지 않는 경향이 있다.

<그림1>에서 (I)은 환경행정의 종합성과 과학성을 강조하며, 유관중앙행정기관에 분산되어 있는 기능을 한곳에 통합시키는 것이 바람직하다고 주장한다. (II)는 자연보호를 담당하는 내무부, 국토개발계획을 전달하는 건설부, 산업배치와 에너지를 담당하는 상공자원부 등의 유관행정 기관은 각각 그의 전문성을 내세워 통합에 반대하는 입장이다.

다음으로 (III), (IV)의 지방환경청과 지방자치단체의 입장은 분권화를 통해 주민참여의 기회를 확대시키고 지역적 특성과 주민생활의 직결성을 들어 분권화를 주장하고 있다.

위의 주장중 어느 한곳으로 치우친 이론은 문제가 있기 때문에 양자관계는 각각 기능과 책임을 나누어 가지고 국민복리의 증진이라는 국가의 목표를 향해서 상호협력 보완하는 관계로 재설정 재배분되는 것이 바람직하다.

두번째로 환경행정기능 재배분시 고려한 사항으로는 환경행정을 전면 지방 분권화하기 보다는 수용

능력이 있을때 까지 순차적인 위임이 필요하다. 이때 재정자립도 등이 고려되어야 한다. 여기서도 권한 재배분상 고려되어야 할 특이성은

- ① 환경행정 목표의 설정과 집행상 정부는 피해자보다 가해자에게 유리하게 해결할 가능성
 - ② 환경문제에 관한 일과성 저항운동에 과민한 공권력 발동
 - ③ 환경행정의 경우 규제 범위의 불안정성
 - ④ 환경행정에 있어서 관료주의적 폐단이 종합조정을 어렵게 하는 점
 - ⑤ 환경행정을 어렵게 하는 점등 가해자의식이 없다는 점
- 세번째 향후 우리의 바람직한 환경행정의 재배분은 어떤것이 바람직한가?

지자제시대의 지방환경행정의 강화를 위해 환경시설의 설치허가권, 단속권, 처분권등은 현지성이 강하고 집행적 성격의 사무는 지방사역화 하도록 권한의 위임과 이양이 뒤따라야 한다.

그러나 전국국가적인 사무로서 환경기준, 환경영향평가, 상시측정, 자연보호, 유해폐기물 업무는 국가업무로 강화하고 일반폐기물은 지자체로 환경오염 국제행정은 현행대로 지방청과 자치단체가 공동사무로 하는것이 바람직하다.

V. 지방시대를 향한 환경행정의 과제

미래학자들은 '21세기는 환경이 세계를 지배한다'라는 말을 서슴없이 토로하고 있다.

우리의 지방화시대도 참여민주주의에 의한 환경행정이 제자리를

찾아야 하는 것이 최대의 관심사가 된다. 그러기 위해서는 중앙환경 행정기관과 지역주민들의 적극적인 협조가 필요하다.

현재의 유명무실한 국무총리 산하의 환경보전위원회 기능 보다는 실질적인 통괄기능과 종합조정기능을 위한 상설 기구의 제도화가 시급한 실정이다. 그리고 국가는 지방자치단체가 올바른 환경행정을 펼 수 있도록 환경여건을 조성하여야 한다.

또한 지방화시대의 환경행정은 지역주민의 참여를 통한 환경감시와 보전 유도를 하여야 하는바 환경에 관한 각종정보 공개화 시민소송제도 도입이 적극 검토되어야 한다.

한편으로는 지방화시대의 환경행정 정책은 향후 통일을 위한 환경행정의 실현과도 연계된다는 큰 구도에서 환경행정의국제화·세계화로 새로운 접근이 있어야 한다.

우선 환경행정에 대한 새로운 패러다임에 의한 학제간 연구의 활성화가 필요하다.

환경문제는 세대간의 자원사용에 대한 형평성문제, 고도의정치성, 정부조직상형적·종적 갈등 및 전문성과 종합성의 조화등 복잡한 문제들을 내포하고 있다.

다음으로 환경행정의 효율화를 위해 정부간·사회간 새로운 역할분담의 논의가 활성화 되어야 한다. 무엇보다 민간 부문간의 기능분담을 확대하여 국가환경자원의 부족분을 충당하는 특단의 조치가 바람직하다.

더 나아가 환경보전의 실천은 지역적차원 일지라도 그 대책은 광역적인 차원에서 마련되어야 한다. 따

국제경쟁력 제고를 위한 그린라운드대책을 위한 범정부적인 환경행정체제 구축은 필연적인 과제

라서 국내의 환경문제는 남북간 아시아지역, 그리고 범지구적 차원에서 환경문제를 공동 연구하는 협력체가 필요하다.

남북한 환경회담 제의는 이시점에서 동북아 환경협력에 이어 통일 환경행정을 위해서도 필히 성사되어야 할 과제라 할 수 있다.

또한 환경문제를 무역통상과 연계시키고 있는 현실에서 국제경쟁력 제고를 위한 그린라운드대책을 위한 범정부적인 환경행정체제 구축은 필연적인 과제라 할 수 있다.

끝으로 21세기를 향한 환경행정의 근원적인 전환을 위해서는 성장위주에서 생태학적 패러다임으로 전환하고 환경보전과 경제발전을 통합하는 「지속가능한 발전을 위한」 환경행정의 수립이 절실하다.

이를 위한 과제로서는

- 종합적이며 사전예방적인 환경행정수립
- 환경정책 결정과정의 민주화와 환경정보의 공개
- 환경자원 배분의 환경정의 실현
- 공정하고 투명한 환경행정의 집행
- 통일에 대비한 환경정책의 수립과 프로그램개발등이 시민참여에 의한 환경보전운동의 감시와 협력으로 이루어 지는 것이 바람직하다.